

PARECER N° , DE 2016

Da COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 143, de 2013, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que *autoriza o Poder Executivo a instituir a carreira dos Funcionários Locais contratados pelo Governo Brasileiro no exterior, e dá outras providências.*

RELATORA: Senadora VANESSA GRAZZIOTIN

I – RELATÓRIO

O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 143, de 2013, chega ao exame desta Comissão após apresentado e aprovado como conclusão do Parecer nº 284, de 2013, da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), referente à Sugestão (SUG) nº 8, de 2012. A sugestão é de autoria da Associação dos Funcionários Locais do Exterior (AFLEX) e visa a propor a criação de carreira funcional para os funcionários locais contratados pelo governo brasileiro no exterior.

Assim, o PLS nº 143, de 2013, originado da SUG nº 8, de 2012, tem por objeto autorizar o Poder Executivo a criar a carreira dos Funcionários Locais no Exterior (art. 1º).

Desse modo, a proposição, no *caput* do seu art. 2º, define o “Funcionário Local no Exterior” como “o brasileiro ou o estrangeiro admitido para prestar serviços ou desempenhar atividades de apoio que exijam familiaridade com as condições de vida, os usos e os costumes do país onde esteja sediado o posto”. Os demais parágrafos trazem vedações acerca de remoção e desvio de função desses funcionários.

É determinada a admissão do funcionário local por meio de processo seletivo público (art. 3º, *caput*), que deverá obedecer determinadas condições. O art. 4º enumera os deveres dos funcionários locais e o art. 5º, os direitos.

O salário dos Funcionários Locais não poderá ser inferior à evolução salarial do mercado local (art. 6º, *caput*). Aqueles que não puderem se filiar ao sistema de previdência local serão inscritos na previdência social brasileira ou, na impossibilidade de se filiarem a esta, lhes será disponibilizado plano de previdência local (§§ 1º e 2º). É, ainda, prevista a possibilidade de instituição de fundo de pensão para os Funcionários Locais.

No caso de a legislação local não garantir os direitos mínimos previstos no art. 7º da Constituição Federal, a legislação brasileira será aplicada subsidiariamente (art. 8º). Também é assegurada assistência médica aos Funcionários Locais e seus dependentes (art. 9º).

O art. 11 lista as funções que poderão ser desempenhadas pelos Funcionários Locais, a saber: Auxiliar de Apoio, Auxiliar Administrativo, Assistente Administrativo, Auxiliar Técnico, Assistente Técnico de nível superior, Diretor ou Professor de Centro de Estudos Brasileiros ou congêneres.

Após dois anos de efetivo exercício, a demissão somente poderá se dar se comprovada falta grave a ser apurada em procedimento disciplinar em que se garantam ampla defesa e contraditório (art. 12). Nesse caso, ele não poderá ser contratado por outra repartição no exterior.

Os arts. 13 e 14 preveem gratificações para a carreira.

O art. 19 determina o início da vigência 180 dias após a publicação.

Na justificação, é assinalado que, apesar a Lei nº11.440, de 29 de dezembro de 2006, determinar que seja aplicada a legislação do local da contratação, a situação trabalhista dos auxiliares locais fica fragilizada, sobretudo em países que adotam direito consuetudinário ou sem norma escrita, haja vista que a administração pública somente está obrigada a atender o que está previsto em lei.

Após o exame desta Comissão, o PLS será submetido ao crivo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

II – ANÁLISE

De acordo com o art. 103, inciso I e VIII, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional opinar sobre proposições referentes aos atos e relações internacionais e ao Ministério das Relações Exteriores e sobre outros atos correlatos.

Inicialmente, faz-se necessário deixar claro que o objeto da proposição é regular a prestação de serviços, pelos chamados auxiliares locais contratados pelo governo brasileiro no exterior, em favor da administração pública. De acordo com a Lei nº 11.440, de 2006, “Auxiliar Local é o brasileiro ou o estrangeiro admitido para prestar serviços ou desempenhar atividades de apoio que exijam familiaridade com as condições de vida, os usos e os costumes do país onde esteja sediado o posto”.

Embora suas atividades não guardem identidade com as funções de servidor público, verifica-se que, por meio do PLS, se pretende criar uma categoria de servidores públicos. Nessa linha, ele disciplina, inclusive, a forma como se dará a seleção e a contratação desses funcionários locais e como deverá ser calculada e reajustada sua remuneração. Prevê as funções a serem exercidas por eles e, entre outras providências, faculta ao Poder Executivo a instituição de gratificações.

Não temos dúvida, diante disso, de que se trata de assunto inserido na esfera da organização dos serviços administrativos do governo brasileiro. Portanto, a iniciativa da lei é privativa do Presidente da República. Conforme o art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal (CF), são de iniciativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração. Ademais, o art. 84 também prevê competência privativa do Presidente da República para dispor, mediante decreto, sobre “organização e

funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos”.

Esse o quadro, reconhecida a competência privativa do Presidente da República para iniciar o processo legislativo sobre essa matéria, o PLS nº 143, de 2013, tomou forma de projeto de lei autorizativa, com a finalidade de contornar o vício de iniciativa. Nos termos de sua ementa, ele tão-somente “autoriza o Poder Executivo a instituir a Carreira dos Funcionários Locais contratados pelo Governo Brasileiro no exterior”. Em outras palavras, o texto em si da proposição deixa claro que as medidas nela contidas somente poderão ser levadas a cabo mediante intervenção e iniciativa do Poder Executivo.

Sobre os projetos de lei autorizativa, há de se observar o conteúdo do Parecer nº 903, de 2015, da Comissão de Constituição e Justiça desta Casa, aprovado pelo Plenário em 17 de dezembro de 2015, o qual conclui que devem ser declarados inconstitucionais: i) os projetos de lei de iniciativa parlamentar que visem a conceder autorização para que outro Poder pratique atos inseridos no âmbito de sua respectiva competência, quando versem sobre matéria de iniciativa reservada a esse Poder; e ii) os projetos de lei de autoria parlamentar que veiculem autorização para a adoção de medida administrativa da privativa competência de outro Poder.

E, ainda que esta proposição obtenha aprovação do Senado Federal, na Câmara dos Deputados, o seu arquivamento seria altamente provável, haja vista o disposto na Súmula de Jurisprudência nº 1, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania daquela Casa, que reconhece a inconstitucionalidade desses projetos.

Não bastasse isso, a normatização dessa matéria certamente poderá causar impactos nas relações do Brasil com os Estados estrangeiros onde se encontram acreditadas nossas representações diplomáticas. Nesse sentido, convém destacar que é também competência privativa do Presidente da República manter relações com Estados estrangeiros (art. 84, VII, da CF). Também por essa razão se mostra natural que a iniciativa legislativa seja reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Portanto, o PLS nº 143, de 2013, padece de inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa.

No mérito, não se afigura razoável que lei brasileira seja aplicável aos chamados auxiliares locais. Na linha do argumento de que a aprovação do PLS poderia impactar as relações entre o Brasil e outros Estados, chamamos atenção para o fato de que a adoção de lei brasileira em território estrangeiro seria transgredir a soberania de outra nação. Vale, nesse ponto, deixar claro que a imunidade de jurisdição conferida aos agentes diplomáticos e consulares e às representações diplomáticas pela Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas, de 1961, e a Convenção de Viena sobre Relações Consulares, de 1963, não se confunde com extraterritorialidade ou, melhor dizendo, não implicam existência de extraterritorialidade. Assim, uma representação diplomática brasileira não é uma pequena parte de nosso território nacional inserido em terras estrangeiras, como faz pensar o senso comum.

Não haveria, por exemplo, como se proceder à inspeção e fiscalização do cumprimento de regras trabalhistas brasileiras numa embaixada, na sua relação com terceiros, contratados diretamente no território estrangeiro do Estado acreditado. Desse modo, vale a regra consagrada no art. 9º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), segundo o qual “para qualificar e reger as obrigações, aplicar-se-á a lei do país em que se constituírem”.

Seguindo o mesmo parâmetro, a Lei nº 11.440, de 2006, também prevê que “as relações trabalhistas e previdenciárias concernentes aos Auxiliares Locais serão regidas pela legislação vigente no país em que estiver sediada a repartição” (art. 57, *caput*).

É importante que se registre que a figura do auxiliar local não é uma peculiaridade das representações diplomáticas ou consulares brasileiras. Aliás, a regra de aplicação da legislação local é disseminada entre os países. Com efeito, as embaixadas e consulados acreditados no Brasil também contam com o apoio desses trabalhadores e eles se encontram amparados pelas normas do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que “aprova a Consolidação das Leis do Trabalho”. A própria Constituição Federal prevê em seu art. 114, *caput*, inciso I, que compete à justiça do trabalho processar e julgar “ações oriundas da relação de trabalho, abrangidos os **entes de direito público externo** e da administração pública direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Essa norma constitucional mostra-se condizente com o fato de que o Estado brasileiro não vem invocando imunidade de jurisdição estatal quando demandado por questões trabalhistas em terras estrangeiras. Ou seja, se, de um lado, nossa Constituição fixou a justiça trabalhista doméstica como foro competente para as relações trabalhistas que envolvam um ente de direito público externo, de outro, não se mostraria apropriado que o Estado brasileiro invocasse sua imunidade para se escusar da tentativa de aplicação da legislação local trabalhista nas contratações por ele feitas no exterior. O fato de em alguns países se adotar regras consuetudinárias, não escritas, não isenta o Estado brasileiro de seu cumprimento, como alegado na justificação do PLS.

No que diz respeito especificamente aos direitos previdenciários, é importante que se diga que o Estado brasileiro já ratificou e vem negociando acordos internacionais de seguridade social, os quais podem conter regras que beneficiem os auxiliares locais. E, seja como for, nos casos em que inexiste acordo internacional nesse sentido, o Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999, que “aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências”, no art. 9º, inciso I, alínea g, prevê como segurado obrigatório “o brasileiro civil que presta serviços à União no exterior, em repartições governamentais brasileiras, lá domiciliado e contratado, **inclusive o auxiliar local** de que tratam os arts. 56 e 57 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, este desde que, em razão de proibição legal, não possa filiar-se ao sistema previdenciário local”.

Também o § 1º do citado art. 57 da Lei nº 11.440, de 2006, dispõe que “serão segurados da previdência social brasileira os Auxiliares Locais de nacionalidade brasileira que, em razão de proibição legal, não possam filiar-se ao sistema previdenciário do país de domicílio”. Assim, caso haja impedimento para que se aplique a legislação previdenciária local, o auxiliar local será respaldado pela lei brasileira.

Além disso, a lei que resultar de possível aprovação do PLS nº 143, de 2013, gerará descontentamento àqueles auxiliares locais que residem em países cuja legislação trabalhista e previdenciária concede direitos e proteção mais abrangente que a nossa. Um exemplo simples seria em relação àqueles países onde a licença maternidade é bem mais ampla. Nesses casos, a aplicação da lei brasileira não representaria um ganho, e sim o contrário.

Por fim, devemos levar em conta que os auxiliares locais são, como regra, brasileiros que por livre opção decidiram se mudar para outro país, ou estrangeiros nacionais do próprio país onde ocorre a contratação pelo governo brasileiro. Parece indefensável que sejam tratados como servidores públicos – ou quase servidores públicos –, como se pretende mediante aprovação desta proposição. Se vivem em território estrangeiro, devem se submeter às regras trabalhistas de lá, assim como estão submetidos às leis locais no que se refere a outras esferas de suas vidas. É de se destacar que vivem em país de sua livre escolha, diversamente dos diplomatas, oficiais de chancelaria e assistentes de chancelaria, que são enviados a serviço do Estado brasileiro para lugares que nem sempre coincidem com suas aspirações.

III – VOTO

Em face de todo o exposto, somos pela rejeição do Projeto de Lei do Senado nº 143, de 2013.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora